

# Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
da UNESCO  
no Brasil

**Alfabetização**  
**de jovens e adultos no Brasil:**  
lições da prática

Brasília, agosto de 2008

# SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	09
EPÍGRAFE.....	15
INTRODUÇÃO .....	17
CAPÍTULO I	
A alfabetização de jovens e adultos na legislação e na política educacional brasileiras.....	21
1. Um pouco da história da alfabetização de jovens e adultos no Brasil .....	24
2. Lições aprendidas .....	31
3. Um desafio de milhões.....	32
4. O direito à alfabetização na legislação nacional.....	36
5. As políticas públicas recentes de educação de jovens e adultos.....	42
5.1 Políticas e programas federais de educação de jovens e adultos .....	45
5.2 O financiamento das políticas de educação de jovens e adultos .....	50
5.3 Responsabilidade pública e participação da sociedade civil.....	52
6. Alicerces e horizontes .....	54

## CAPÍTULO II

Alfabetização de jovens e adultos em movimento .....57

1. Concepções e práticas de alfabetização de jovens e adultos .....58
  - 1.1 Alfabetização e mudança social .....59
  - 1.2 A alfabetização nos censos demográficos.....60
  - 1.3 Alfabetização: uma questão de método? .....64
  - 1.4 A visão ampliada de alfabetização e educação para todos .....67
  - 1.5 Novas pesquisas e conceitos .....70

## CAPÍTULO III

Aprendendo com a experiência.....77

- 1º Desafio – assegurar o direito de todos à alfabetização de qualidade.....77
- 2º Desafio – incorporar uma concepção ampliada de alfabetização.....88
- 3º Desafio – estimular a participação social.....97
- 4º Desafio – promover a formação dos alfabetizadores .....104
- 5º Desafio – considerar a diversidade dos educandos e dos contextos de aprendizagem.....121
- 6º Desafio – elaborar e distribuir materiais didáticos, e promover a leitura .....139
- 7º Desafio – desenvolver uma cultura de avaliação.....155

## CAPÍTULO IV

Lições aprendidas e recomendações .....167

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	175
MATERIAIS DIDÁTICOS MENCIONADOS .....	186
SÍTIOS DE INTERESSE NA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES .....	188
MATRIZ DOS PROGRAMAS PESQUISADOS .....	190
CADASTRO DE PROGRAMAS CITADOS .....	192
NÚCLEOS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DE UNIVERSIDADES .....	204
SIGLAS .....	207

## AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas e instituições que responderam à consulta; que contribuíram com informações sobre políticas, programas e projetos de alfabetização; que leram e comentaram versões preliminares do texto:

- Abdizia Maria Alves Barros, Marinaide Lima de Queiroz Freitas e Tânia Maria de Melo Moura – Universidade Federal de Alagoas
- Alessandra Velloso e Julieta Borges Lemes – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação
- Alexandre Aguiar – Serviços de Apoio à Pesquisa em Educação – Sapé
- Ana Paula Corti, Maria Virgínia de Freitas, Sérgio Haddad e Vera Masagão Ribeiro – Ação Educativa
- Ana Rita de Lima Ferreira – Movimento de Atingidos por Barragens
- Ângela Marques Almeida – Departamento de Estudos e Divulgação da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho
- Angélica Ayres, Carmen Isabel Gatto, Fernanda Teixeira Frade Almeida, Jaqueline Moll, Jorge Luiz Teles, Leonor Francisco de Araújo, Maria Aparecida Zanetti, Noriko Kanamura Nishizawa, Suzana Martelleti Grillo Guimarães – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação.

- Anna Helena Moussatché e Jane Paiva – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
- Antônio José Ferreira e Maria do Carmo Alves Bonfim – Universidade Federal do Piauí
- Beth Pares – Departamento Municipal de Educação do Município de Socorro (SP)
- Carivaldina Farias de Souza – Fórum de Educação de Jovens e Adultos de Sergipe
- Carlos Roberto Jamil Cury – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
- Cinthia Regia Gomes do Livramento – Secretaria de Educação do Amazonas
- Clarice Aparecida dos Santos – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária do Instituto de Colonização e Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Cristiano G. Di Giorgi – Universidade Estadual Paulista
- Débora Gonçalves dos Santos e Carlos Evandro dos Santos – Secretaria Municipal de Educação de Diadema
- Edna Castro de Oliveira – Universidade Federal do Espírito Santo
- Ednéia Gonçalves e Margarete Rose Rodrigues – Alfabetização Solidária
- Eduardo de São Paulo – Oficial de Projetos da UNESCO
- Eliane Martins e Mariana Raposo – Serviço Social da Indústria – Sesi
- Emília Maria Prestes Trindade e Timothy Ireland – Universidade Federal da Paraíba
- Enere Braga Mota – Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (MG)

- Fernanda Alves, Lúgia Carvalho e Maria Corrêa da Silva – Secretária de Estado da Educação do Acre
- Flora Prata Machado – Secretária de Educação do Município do Rio de Janeiro (RJ)
- Francisca de Assis Pereira da Silva e Justina Iva de Araújo Silva – Secretária Municipal de Educação de Natal (RN)
- Francisco Saraiva de Souza – Secretária de Estado da Educação do Piauí
- Helena Travassos de Melo – Secretária de Estado da Educação e Cultura da Paraíba
- Ionilton Gomes Aragão – Movimento de Alfabetização Mova São Paulo
- Isabel Linhares, Maria Helena Nobre e Nahissa Harumi Seino Andrade – Diretoria de Ensino e Profissionalização da Secretária de Estado de Defesa Social de Minas Gerais
- Izabel Cristina Santos da Silva – Secretária Municipal de Educação de Aracaju (SE)
- Joice Aparecida Trislitz Zainun e Leila Lima – Secretária Municipal de Educação e Cultura de São Carlos (SP)
- João Fausto – Secretária Municipal de Educação de Guarulhos (SP)
- Julieta Ida Dallepiane – Universidade Regional do Oeste do Estado do Rio Grande do Sul
- Júlio G. Pohl – Movimento de Educação de Base
- Leandro Patrício – Escola Multimeios
- Lencie Felix Garcez – Secretária Municipal de Educação de Ilhabela (SP)
- Luis Donisete Grupioni – Universidade de São Paulo

- Márcia Cristina Rugine – Secretaria Municipal de Educação de Pilar do Sul (SP)
- Márcia Rocha e Rosana Feltran – Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Pardo (SP)
- Margarida Brito – Universidade do Estado do Amazonas
- Maria Aglaê Medeiros – Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed
- Ligia Maria Paes Macacchero, Maria Alice Lopes de Souza, Marisa Narcizo Sampaio, Maron Emile Abib-Abib, Rosilene Souza Almeida – Serviço Social do Comércio – Sesc
- Maria Celina de Assis – Centro Federal de Educação Tecnológica de Roraima
- Maria Cristina Chaves Garavelo – Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (RS)
- Maria da Conceição Ferreira Reis Fonseca – Universidade Federal de Minas Gerais
- Maria Emília Siqueira Costa e Sérgio Roberto Ramos – Programa Cidadão Nota Dez – Idene
- Maria José da Costa Silva – Secretaria Municipal de Educação de Campina Grande (PB)
- Maria José Nascimento Moura Araújo – Projeto Escola Zé Peão
- Maria Luiza Pereira Angelim – Universidade de Brasília
- Maria Sueli de Andrade Ambrosio – Secretaria Municipal de Educação de São Gabriel da Cachoeira (AM)
- Mariana Pantoja Franco – Universidade Federal do Acre
- Marta Maria Azevedo – Universidade Estadual de Campinas
- Marúcia de Campos Kirsch – Secretaria Municipal de Educação de Sapucaia do Sul (RS)

- Miguel Farah Neto – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
- Neusa Maria Capitão Pereira – Secretária de Educação e Pesquisa do Município de Cachoeirinha (RS)
- Nietta Lindenberg Monte – Comissão Pró Índio do Acre
- Nuria Aligant-Vivancos – Centro Internacional de Estudos Pedagógicos (CIEP) – França
- Ricardo Henriques – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Romy Schinzare – Secretária Municipal de Educação de São Paulo (SP)
- Rosana Núbia Sorbille – Consultora do Programa Saberes das Águas
- Sandra Maria Borba Pereira – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
- Silvana Batista de Freitas – Secretária Municipal de Educação de Embu das Artes (SP).
- Socorro Guterres – Centro de Cultura Negra do Maranhão
- Sônia Couto – Instituto Paulo Freire
- Taís Weigert Behr – Secretária Municipal de Educação de Gravataí (RS)
- Vera Barreto – Vereda Centro de Estudos em Educação
- Vivian Fuhr – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)
- Wagner Amaral – Secretária de Estado da Educação do Paraná

[...] Não se trata apenas de fortalecer e articular aquilo que já existe, mas também recuperar e sistematizar o realizado no passado em cada país, e em nossa região em seu conjunto, uma região extremamente fértil no campo da educação de pessoas jovens e adultas que, entretanto, não prestou atenção suficiente ao registro, sistematização, documentação e difusão dos processos, experiências e lições aprendidas.

Persiste uma forte tendência a importar acriticamente modelos e experiências realizados em outras realidades, sem a necessária contextualização, sem antes rever aquilo que foi feito ou consultar os grupos e instituições conhecedores do campo em cada país.

Em nenhum caso se trata de partir do zero. O acumulado histórico nesta região é suficientemente rico e variado. Há um amplo repertório de programas e experiências de alfabetização e de promoção da leitura e da escrita, com variações importantes em torno de fatores como idade, línguas, gêneros, zonas urbana e rural, métodos, meios e tecnologias empregadas etc. Existe também, em cada país e na região, uma massa crítica de especialistas em alfabetização, leitura e escrita, educação de jovens e adultos, bem como instituições e redes especializadas nesses campos com uma compreensão da cultura nacional e latino-americana, essenciais para pôr em marcha processos educativos em qualquer âmbito e nível.

Rosa Maria Torres

# INTRODUÇÃO

Este livro recolhe lições aprendidas na experiência brasileira recente, dando visibilidade a uma diversidade de programas de alfabetização de jovens e adultos – que órgãos governamentais e organizações sociais empreenderam na última década –, alguns dos quais contêm aspectos inovadores. Ainda que a educação de jovens e adultos continue a ocupar um lugar secundário no sistema educacional brasileiro, revisitando sua história é possível afirmar que essa modalidade já reúne um conjunto significativo de experiências que merecem ser conhecidas, debatidas, avaliadas e analisadas, de forma a romper com a idéia recorrente de estarmos sempre começando do zero.

Esta publicação foi elaborada com o objetivo de proporcionar informação confiável e atualizada, e subsidiar a tomada de decisões de governantes e equipes técnico-pedagógicas dispostos a enfrentar o desafio de estruturar ou reorientar, com qualidade, políticas e programas de alfabetização de jovens e adultos. Espera-se que contribua também para o intercâmbio de experiências entre os países lusófonos e da América Latina. A publicação adota uma linguagem didática, contém orientações práticas e recomendações de fontes de consulta, podendo ser utilizada na formação de educadores.

O estudo que serviu de base à publicação foi realizado no segundo semestre de 2007, e consistiu em um levantamento em todo o Brasil de programas e projetos de alfabetização de jovens e adultos, que respondem aos grandes desafios que pesquisas e avaliações indicam ser cruciais para a área: institucionalidade, intersetorialidade,

gestão democrática, abrangência socioterritorial, adesão à concepção ampliada de alfabetização, consideração da diversidade social, investimento na formação dos educadores, estruturação de um sistema de avaliação e caráter inovador. Inicialmente, foi realizada uma consulta a redes, pesquisadores, dirigentes de instituições públicas e organizações civis vinculados ao tema, solicitando indicações de iniciativas significativas de alfabetização de jovens e adultos. Um questionário informativo foi preenchido por responsáveis pelos programas ou projetos que receberam maior número de menções. Além das indicações dessa consulta, a seleção de políticas e programas de alfabetização de jovens e adultos mencionados neste livro considerou pesquisas recentes, procurou compreender as cinco regiões geográficas do país e os diversos tipos de promotores (ver quadro em anexo). Em alguns temas, como a participação das instituições de ensino superior, a alfabetização de indígenas ou nas prisões, foi preciso recorrer à colaboração de especialistas.

O levantamento realizado não foi exaustivo e certamente não esgotou todo o rol de iniciativas relevantes e inovadoras de alfabetização de jovens e adultos em curso no país. As políticas e programas de alfabetização de jovens e adultos mencionados não são necessariamente os melhores; eles compõem uma amostra representativa de iniciativas, de cujos acertos e erros é possível extrair aprendizagens relevantes.

O livro está organizado em quatro capítulos e traz em anexo um cadastro com o perfil sintético de cada uma das iniciativas de alfabetização de jovens e adultos mencionadas no seu transcorrer.

O primeiro capítulo introduz o tema das políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos em âmbito nacional, revendo brevemente sua história e a legislação vigente, a fim de apontar desafios e perspectivas. São apresentados também os grandes números do analfabetismo no Brasil, e os acordos e iniciativas internacionais referentes à alfabetização e educação da juventude e das pessoas adultas.

O segundo capítulo analisa as mudanças no conceito de alfabetização em virtude da ampliação das funções sociais que a leitura, a escrita e os conhecimentos matemáticos adquiriram na sociedade contemporânea, e as decorrências dessas novas concepções sobre os processos de ensino e aprendizagem e sobre a configuração dos programas e políticas de alfabetização de jovens e adultos.

Mais extenso que os demais, o terceiro capítulo relaciona as respostas das iniciativas de alfabetização de jovens e adultos em curso no Brasil aos desafios de considerar a multiplicidade de contextos e a diversidade dos educados na criação de um ambiente alfabetizador e na oferta de oportunidades de ensino e aprendizagem de qualidade para todos.

As lições aprendidas com essas experiências são sistematizadas no quarto capítulo, na forma de orientações para políticas e programas de alfabetização de jovens e adultos, com qualidade.

# CAPÍTULO I

## A ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA LEGISLAÇÃO E NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRAS

Promover com sucesso a alfabetização dos jovens e adultos e superar o analfabetismo são desafios que o Brasil ainda está distante de equacionar, e constituem temas que os governos e a sociedade devem enfrentar permanentemente. Não necessitam, portanto, de datas festivas ou iniciativas excepcionais para compor o rol de prioridades das políticas públicas e das preocupações dos educadores. Entretanto, datas e eventos marcantes oferecem a oportunidade de reavaliar a experiência nacional. Encontramo-nos a meio caminho da Década da Alfabetização 2003-2012, proclamada pelas Nações Unidas como um período de esforços concentrados para assegurar a todas as pessoas o direito de desenvolver as habilidades de leitura e da escrita, a fim de usufruir da cultura letrada, fortalecer as identidades socioculturais, melhorar as condições de vida, promover a participação cidadã e a equidade de gênero, preservar a saúde e o meio ambiente. O ano de 2007 foi o Ano Ibero-americano da Alfabetização e inaugurou o período de vigência do Plano Ibero-americano de Alfabetização e Educação Básica, iniciativa da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) de que tomam parte 17 países latino-americanos. Também se iniciam os preparativos para a VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA), que o Brasil sediará em maio de 2009, responsabilidade que convida à realização de um balanço do itinerário percorrido e das lições aprendidas.



Diante da existência de quase 800 milhões de jovens e adultos no mundo que são analfabetos (dois terços dos quais são mulheres), a 56ª sessão da Assembléia da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2001 adotou a resolução que proclamou a Década da Alfabetização 2003-2012, estabelecendo no ano seguinte um Plano de Ação cuja coordenação foi entregue à Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). O Plano adota uma visão renovada da alfabetização, enfocando as metas do Fórum Mundial de Educação (Dacar, Senegal, 2000) relativas à satisfação das necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos, que incluem a redução do analfabetismo em 50% e a eliminação das disparidades entre mulheres e homens no acesso à educação básica de qualidade e às oportunidades de educação ao longo da vida.

Para saber mais, consulte: <http://www.unesco.org/education/litdecade/>



As Conferências Internacionais de Educação de Adultos são convocadas pela UNESCO periodicamente: a primeira ocorreu em Elsinore, na Dinamarca, em 1949; a segunda em Montreal, no Canadá, em 1960; a terceira teve lugar em Tóquio, no Japão, em 1972; a quarta foi em Paris, em 1985. Na V Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada em 1997 em Hamburgo, na Alemanha, 1.500 representantes de 170 países assumiram compromissos para fazer valer o direito dos cidadãos de todo o planeta à aprendizagem ao longo da vida, concebida para

além da escolarização ou da educação formal, incluindo as situações de aprendizagem informais presentes nas sociedades contemporâneas. A Declaração de Hamburgo atribui à educação de jovens e adultos o objetivo de desenvolver a autonomia e o sentido de responsabilidade das pessoas e comunidades para enfrentar as rápidas transformações socioeconômicas e culturais por quais passa o mundo atual, mediante a difusão de uma cultura de paz e democracia promotora da coexistência tolerante e da participação criativa e consciente dos cidadãos. Entre os temas abordados com prioridade pela Agenda para o Futuro, aprovada na Conferência, consta a garantia do direito universal à alfabetização e à educação básica, concebidas como ferramentas para a democratização do acesso à cultura, aos meios de comunicação e às novas tecnologias da informação.

A UNESCO realizou em Bangcoc, na Tailândia, no ano de 2003, uma reunião intermediária com o objetivo de avaliar o desenvolvimento da educação de adultos após a V CONFINTEA. O balanço realizado nessa ocasião, sintetizado no Chamado à Ação e à Responsabilização, não foi otimista, pois a contribuição da educação de adultos à solução dos conflitos globais, ao combate à pobreza, à igualdade entre homens e mulheres, à formação para o trabalho e à preservação do meio ambiente e da saúde não tem sido devidamente aproveitada. Em quase todos os países houve redução do financiamento público para a aprendizagem dos adultos, em grande medida devida à prioridade concedida por agências internacionais e governos à educação primária das crianças e adolescentes.

Para saber mais, consulte:

OEI. *Plan iberoamericano de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas, 2007-2015*: documento base. Madrid: OEI, 2006. Disponível em: <<http://www.oei.es/alfabetizacion/b/DOCBASE%20PIA.pdf>>.

UNESCO. *Alfabetização para a vida*: relatório conciso de monitoramento global de educação para todos, 2006. Brasília: UNESCO, 2006.

\_\_\_\_\_; BRASIL. Ministério da Educação. *Educação de jovens e adultos*: uma memória contemporânea (1996-2004). Brasília: UNESCO, MEC, set. 2004. p. 165-185 (Educação para Todos).

## I. UM POUCO DA HISTÓRIA DA ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL

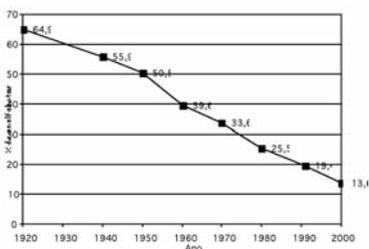
A difusão da alfabetização no Brasil ocorreu apenas no transcorrer do século XX, acompanhando a constituição tardia do sistema público de ensino. Até fins do século XIX, as oportunidades de escolarização eram muito restritas, acessíveis quase que somente às elites proprietárias e aos homens livres das vilas e cidades, minoria da população. O primeiro recenseamento nacional brasileiro foi realizado durante o Império, em 1872, e constatou que 82,3% das pessoas com mais de cinco anos de idade eram analfabetas. Essa mesma proporção de analfabetos foi encontrada pelo censo realizado em 1890, após a proclamação da República.

No início do período republicano, a alfabetização e a instrução elementar do povo ocuparam lugar de destaque nos discursos de políticos e intelectuais, que qualificavam o analfabetismo como *vergonha nacional* e creditavam à alfabetização o poder da elevação moral e intelectual do país e de regeneração da massa dos pobres brancos e negros libertos, a iluminação do povo e o disciplinamento das cama-

das populares, consideradas incultas e incivilizadas. Pouco, porém, foi realizado nesse período no sentido de desencadear ações educativas que se estendessem a uma ampla faixa da população. Devido às escassas oportunidades de acesso à escolarização na infância ou na vida adulta, até 1950 mais da metade da população brasileira era analfabeta, o que a mantinha excluída da vida política, pois o voto lhe era vedado.

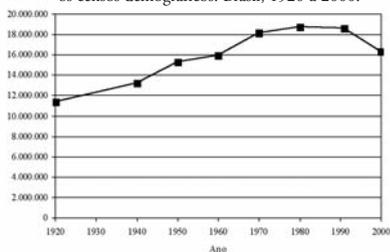
As primeiras políticas públicas nacionais destinadas à instrução dos jovens e adultos foram implementadas a partir de 1947, quando se estruturou o Serviço de Educação de Adultos do Ministério da Educação e teve início a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA)<sup>1</sup>. Assistiram-se no período a duas outras campanhas que obtiveram poucos resultados efetivos: a Campanha Nacional de Educação Rural, em 1952, e a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, em 1958. No final dos anos 50, inúmeras críticas foram dirigidas às campanhas, devido ao caráter superficial do aprendizado que se efetivava num curto período de tempo e a inadequação dos programas, modelos e materiais pedagógicos, que não consideravam as especificidades do adulto e a diversidade regional.

Gráfico I - Evolução da taxa de analfabetismo entre os censos demográficos



Fonte: FERRARO, 2003, p. 201.

Gráfico II - Evolução do número de analfabetos entre a população de 15 anos ou mais, segundo os censos demográficos. Brasil, 1920 a 2000.



1 Nesse período, diversos países da América Latina, Ásia e África realizaram campanhas massivas, atendendo recomendações da recém-criada UNESCO que, no contexto do pós-guerra, valorizou a alfabetização de adultos como meio de difusão de valores democráticos e motor do desenvolvimento dos países atrasados, corroborando a concepção que atribuía à alfabetização mudanças individuais ligadas à inserção na vida cívica, capacitação para o trabalho e incremento da produtividade, fundamentais para o projeto desenvolvimentista em que numerosos países se engajaram naquele momento.

No início dos anos 60, a alfabetização de adultos compôs as estratégias de ampliação das bases eleitorais e de sustentação política das reformas que o governo pretendia realizar. A efervescência político-social do período compôs o cenário propício à experimentação de novas práticas de alfabetização e animação sociocultural desenvolvidas pelos movimentos de educação e cultura popular, que em sua maioria adotaram a filosofia e o método de alfabetização proposto por Paulo Freire (*vide* box a seguir). Exemplos de programas empreendidos por intelectuais, estudantes e católicos engajados na ação política foram: o Movimento de Educação de Base, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, estabelecido em 1961, com o patrocínio do governo federal; o Movimento de Cultura Popular do Recife, a partir de 1961; a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler, da Secretaria Municipal de Educação de Natal; e os Centros Populares de Cultura, órgãos culturais da União Nacional dos Estudantes (UNE). O golpe militar de 1964 interrompeu os preparativos para o início das ações do Plano Nacional de Alfabetização que o educador pernambucano coordenava a convite do governo, e a repressão que se abateu sobre os movimentos de educação popular acabou levando Paulo Freire ao exílio, onde escreveu as primeiras obras que o tornariam conhecido em todo o mundo.

## A PROPOSTA DE ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS DE PAULO FREIRE

Paulo Freire criou uma proposta para a alfabetização de adultos que inspira até os dias de hoje diversos programas de alfabetização e educação popular. Sua compreensão inovadora da problemática educacional brasileira interpretava o analfabetismo como produto de estruturas sociais desiguais e, portanto, efeito e não como causa da pobreza. Freire propunha que os processos educativos operassem no sentido de transformar a realidade, e a alfabetização era vista como uma ferramenta propícia ao exame crítico e à superação dos problemas que afetavam as pessoas e comunidades. Sua pedagogia fundada nos princípios de liberdade, da compreensão da realidade e da participação favorecia a conscientização das pessoas sobre as estruturas sociais e os modos de dominação a que estavam submetidos, alinhando-se a projetos políticos emergentes na época. A perspectiva freireana reconhecia os analfabetos como portadores e produtores da cultura, o que se opunha de maneira contundente às representações de analfabeto até então preponderantes, fortemente marcadas pelo preconceito. A educação teria o papel de libertar os sujeitos de uma consciência ingênua, herança de uma sociedade opressora, agrária e oligárquica, transformando-a em consciência crítica.

Sua proposta de alfabetização previa uma etapa preparatória de imersão do educador na realidade na qual iria atuar, destinada à pesquisa sobre a realidade existencial e a linguagem usada pelo grupo para expressá-la, carregada de significados sociais, culturais, políticos e vivenciais. A seguir eram selecionadas as palavras desse universo vocabular com maior densidade de sentido e que reunissem um conjunto variado de padrões silábicos. As palavras

geradoras conformavam a base tanto do estudo da escrita e leitura como da realidade. Afirmava-se ser possível alfabetizar em três meses, com cerca de vinte palavras geradoras. Previam-se também uma etapa na qual os educandos dialogariam sobre o papel dos seres humanos como produtores de cultura e suas diferentes expressões, levando-os a se reposicionarem como sujeitos de conhecimento e aprendizagem. O método vinculava a prática alfabetizadora ao exame de problemáticas que impediam ou dificultavam o acesso aos bens da própria cultura e à participação política; servia como meio para desvelar processos de opressão e dominação no mundo do trabalho e desigualdades das condições de vida dos brasileiros.

Durante a ditadura militar, a educação de jovens e adultos, promovida pelo governo, colaborou na manutenção da coesão social e na legitimação do regime autoritário, nutrindo o mito de uma sociedade democrática em um regime de exceção. A escolarização de jovens e adultos ganhou a feição de ensino supletivo, instituído pela reforma do ensino de 1971, mesmo ano em que teve início a campanha denominada Movimento Brasileiro de Alfabetização, que ficou conhecida pela sigla Mobral. Com um funcionamento muito centralizado, o Mobral espalhou-se por todo o país, mas não cumpriu sua promessa de erradicar o analfabetismo durante aquela década e, em 1985, na transição à democracia, acabou sendo extinto e substituído pela Fundação Educar. A iniciativa de maior repercussão derivada do Mobral foi o PEI – Programa de Educação Integrada –, que condensava o antigo curso primário e criava a possibilidade de continuidade de estudos para os recém-alfabetizados e demais pessoas que dominavam precariamente a leitura e a escrita. O ensino supletivo, por sua vez, foi implantado com recursos escassos e sem uma adequada formação de professores; abriu

um canal de democratização de oportunidades educacionais para os jovens e adultos excluídos do ensino regular, mas ficou estigmatizado como educação de baixa qualidade e caminho facilitado de acesso a credenciais escolares.

No mesmo período, um movimento subterrâneo de rearticulação da sociedade civil e resistência ao regime militar organizou-se fora do controle governamental. Comunidades eclesiais de base, associações de moradores, organizações de trabalhadores urbanos e rurais e outros agrupamentos orientados por valores de justiça e equidade, e engajados na reconstrução da democracia, desenvolveram ações educativas que incluíam a alfabetização de jovens e adultos. As práticas educativas desses agentes se inscreveram na corrente que ficou conhecida como educação popular, filiada às concepções freireanas. A riqueza do legado construído nessa época influenciou, na transição para a democracia, tanto a ampliação de direitos sociais e políticos como o desenho de programas de alfabetização desenvolvidos em parceria entre governos e organismos civis.

Atendendo aos reclamos da sociedade, a Constituição de 1988 restituiu o direito de voto aos analfabetos, em caráter facultativo; concedeu aos jovens e adultos o direito ao ensino fundamental público e gratuito; e comprometeu os governos com a superação do analfabetismo e a provisão do ensino elementar para todos.

As expectativas geradas pelo marco jurídico construído na transição democrática foram nutridas, também, pelos compromissos assumidos pelo país no âmbito internacional. Entre eles destaca-se a participação brasileira na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), em que numerosos países e organismos internacionais estabeleceram uma iniciativa para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, a começar pela alfabetização, concebida como instrumento especialmente eficaz para a aprendizagem, para o acesso e a elaboração da informação, para a criação de novos conhecimentos e para a participação cultural.



Na década de 1990, o sistema das Nações Unidas realizou uma série de conferências relativas a temas sociais. A primeira delas foi a Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, Tailândia, que reuniu 155 governos e aprovou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Nos dez anos seguintes, um comitê de organismos da ONU, liderados pela UNESCO, concentrou a ajuda internacional em nove países populosos com índices elevados de analfabetismo, rol em que o Brasil aparece ao lado de Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. Admitindo que as metas de Educação para Todos não haviam sido alcançadas, a avaliação realizada em 2000 – no Fórum Mundial de Educação realizado em Dacar –, no Senegal, postergou para 2015 a consecução dos seis objetivos prioritários, entre os quais a redução, à metade, dos índices de analfabetismo, com igualdade de oportunidades para as mulheres e acesso equitativo de todos os adultos à educação básica e continuada.

Mais informações em <[http://www.unesco.org.br/areas/educacao/institucional/EFA/index\\_html/mostra\\_documento](http://www.unesco.org.br/areas/educacao/institucional/EFA/index_html/mostra_documento)>.

As políticas educacionais dos anos 90 não corresponderam às expectativas geradas pela nova Constituição. Frente à reforma do Estado e às restrições ao gasto público impostas pelo ajuste da economia nacional às orientações neoliberais, as políticas públicas da década de 1990 priorizaram a universalização do acesso das crianças e adolescentes ao ensino fundamental. Outros níveis e modalidades de ensino, entre os quais a educação de jovens e adultos, foram relegados a um plano secundário na agenda das políticas educativas.

Nesse processo, a Fundação Educar foi extinta em 1990 e a atribuição da alfabetização dos jovens e adultos foi descentralizada para os municípios ou delegada às organizações sociais, que freqüentemente atuaram em parceria, em programas como Alfabetização Solidária<sup>2</sup> ou Movimentos de Alfabetização (Movas).

No início do terceiro milênio, a alfabetização de jovens e adultos adquiriu nova posição na agenda das políticas nacionais, com o lançamento, em 2003, do Programa Brasil Alfabetizado e a progressiva inclusão da modalidade no Fundo de Financiamento da Educação Básica (Fundeb), a partir de 2007.

## 2. LIÇÕES APRENDIDAS

São muitas as lições aprendidas ao longo dessa breve história. Uma delas se refere à necessidade de cooperação entre as esferas de governo. Em um país continental, com grandes desigualdades socioeconômicas e territoriais, a colaboração da União é imprescindível para suprir os estados e municípios com menores recursos (onde os desafios da alfabetização são maiores) dos meios financeiros e apoio técnico-pedagógico necessários ao desenvolvimento das ações de alfabetização e educação básica. Cabe ao governo federal, por determinação legal, coordenar as políticas em âmbito nacional, mas programas centralizados e uniformes resultam inapropriados e pouco flexíveis para responder à diversidade territorial, político-econômica e sociocultural do

---

2 Durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), um conjunto de ações de enfrentamento da pobreza recebeu a denominação de Comunidade Solidária. Parte dessas iniciativas, o Programa Alfabetização Solidária (PAS) foi um programa de alfabetização destinado aos municípios mais pobres e com maiores índices de analfabetismo do país, co-financiado pelo Ministério da Educação e empresas, e desenvolvido com assessoria pedagógica de instituições de ensino superior, públicas e particulares. Posteriormente, o PAS passou a captar também doações individuais e foi estendido a áreas metropolitanas. Encerrada a gestão, assumiu a figura jurídica de organização não-governamental e continuou atuando, inclusive por meio de convênios com o governo federal, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado.

país. Há, pois, necessidade da participação das instâncias estaduais e municipais na definição dos conteúdos de aprendizagem e delimitamento das estratégias de implementação dos programas.

Outra lição relaciona-se às características dos programas de alfabetização e escolarização. As experiências nacional e internacional de mais de meio século demonstram que campanhas que apelam à urgência da alfabetização em massa podem, em um primeiro momento, sensibilizar a sociedade e mobilizar a demanda dos jovens e adultos, mas salvo raras exceções, não produzem resultados efetivos e duradouros. Sabemos que a aquisição da leitura, escrita e do cálculo requer um período não muito breve de aprendizagem, e sua consolidação demanda a existência de oportunidades de continuidade de estudos e de um entorno sociocultural estimulante ao uso cotidiano das habilidades recém-adquiridas. Hoje, temos ciência de quão difícil é motivar o ingresso e permanência em processos de aprendizagem de pessoas que vivem múltiplos processos de marginalização socioeconômica e cultural, o que resulta nos altos índices de abandono dos programas educativos dirigidos aos jovens e adultos. Por isso, as iniciativas de alfabetização têm maiores chances de êxito quando se articulam a outras políticas de inclusão socioeconômica e desenvolvimento local, abrindo oportunidades de elevação de escolaridade, qualificação profissional, fruição cultural e participação cidadã.

### 3. UM DESAFIO DE MILHÕES

Os desafios da alfabetização e educação elementar dos jovens e adultos no Brasil ainda são imensos: em 2006 mais de 65 milhões de jovens e adultos brasileiros tinham escolaridade inferior ao ensino fundamental, e o país possuía, ainda, 14,3 milhões de analfabetos absolutos, a maior parte dos quais pertencentes aos grupos com idades mais avançadas.

TABELA I

Brasil: Evolução do analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais – 1920/2006

<b>Ano/Censo</b>	<b>Total</b>	<b>Analfabetos</b>	<b>%</b>
1920	17.557.282	11.401.715	64,90
1940	23.709.769	13.269.381	56,00
1950	30.249.423	15.272.632	50,50
1960	40.278.602	15.964.852	39,60
1970	54.008.604	18.146.977	33,60
1980	73.541.943	18.716.847	25,50
1991	95.837.043	19.233.758	20,07
2000	119.556.675	16.294.889	13,63
2006	138.584.000	14.391.000	10,38

Fonte: IBGE. Censos Demográficos e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

Refletindo as desigualdades socioeconômicas e territoriais, as taxas de analfabetismo continuam a ser bem mais elevadas nas zonas rurais do que nas áreas urbanas, nas regiões Nordeste e Norte do que no centro-sul do país, e afetam principalmente as populações mais pobres e os afrodescendentes<sup>3</sup>.

Assim, o Brasil continua a ser o país latino-americano que possui o maior contingente de analfabetos da região, apresentando taxas de analfabetismo bem mais elevadas que países com perfil educacional ou nível de desenvolvimento econômico similares.

3 Segundo a Pnad 2006 do IBGE, a distribuição de oportunidades educacionais entre os grupos étnicos continua a apresentar diferenças significativas. Dos 14,4 milhões de analfabetos brasileiros, mais de 10 milhões eram negros e pardos. As taxas de analfabetismo para a população de 15 anos de idade, ou mais, foram de 6,5% para brancos e de mais que o dobro, 14%, para negros e pardos. A taxa de analfabetismo funcional também era muito menor para brancos (16,4%) do que para negros (27,5%) e pardos (28,6%). A média de anos de estudo da população de 15 anos de idade, ou mais, mostrava uma vantagem de dois anos para brancos (8,1 anos de estudos), em relação a negros e pardos (6,2).

TABELA II

América Latina e Caribe: analfabetismo na população com mais de 15 anos – 2000

<b>País</b>	<b>Analfabetos</b>	<b>%</b>
Uruguai	61.000	2
Argentina	845.600	3
Cuba	292.800	3
Costa Rica	120.600	4
Chile	460.100	4
Venezuela	1.186.900	7
Paraguai	223.300	7
Colômbia	2.377.600	8
Panamá	159.100	8
Equador	705.100	8
México	5.836.600	9
Peru	1.719.600	10
<b>Brasil</b>	<b>15.892.900</b>	<b>13</b>
Bolívia	732.400	15
República Dominicana	911.500	16
Honduras	944.600	25
El Salvador	859.000	21
Nicarágua	973.600	34
Guatemala	2.016.900	31
Haiti	2.506.700	50
<b>Região</b>	<b>39.073.300</b>	<b>11</b>

Fonte: *UNESCO Institute for Statistics.*

**Para saber mais, consulte:**

BEISIEGEL, C. R. Considerações sobre a política da União na educação de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 4, p. 26-36, 1995. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE04/RBDE04\\_04\\_CELSO\\_DE\\_RUI\\_BEISIEGEL.pdf](http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE04/RBDE04_04_CELSO_DE_RUI_BEISIEGEL.pdf)>.

FERRARO, A. R. História quantitativa da alfabetização no Brasil. In: RIBEIRO, V. M. (Org.). *Letramento no Brasil*. São Paulo: Global, 2003.

GALVÃO, A. M.; DI PIERRO, M. C. *Preconceito contra o analfabeto*. São Paulo: Cortez, 2007.

GALVÃO, A. M.; SOARES, L. História da alfabetização de adultos no Brasil. In: ALBUQUERQUE, E.; LEAL, T. (Orgs.). *A alfabetização de jovens e adultos em uma perspectiva de letramento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 108-130, mai./ago. 2000. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE14/RBDE14\\_08\\_SERGIO\\_HADDAD\\_E\\_MARIA\\_CLARA\\_DI\\_PIERRO.pdf](http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE14/RBDE14_08_SERGIO_HADDAD_E_MARIA_CLARA_DI_PIERRO.pdf)>.

## 4. O DIREITO À ALFABETIZAÇÃO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

A proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, é um marco na história da construção do direito à educação, refletindo o consenso internacional com respeito à prerrogativa inalienável de todo cidadão de ter acesso ao ensino elementar<sup>4</sup>.

### ARTIGO 26° DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrado a seus filhos.

Disponível em:

<[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>.

---

<sup>4</sup> O direito à educação é abordado também pela Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960 <[http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy\\_of\\_pdf/convdiscensino](http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/convdiscensino)>, e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que o Brasil subscreveu em 1990 <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>.

Para que o direito à educação seja garantido pelo poder público e possa ser exigido pelos cidadãos, é necessária sua inscrição em legislação nacional. A Constituição Federal de 1988 atendeu aos reclamos da sociedade e reconheceu o direito dos jovens e adultos ao ensino fundamental, obrigando os poderes públicos a sua oferta gratuita<sup>5</sup>.

#### CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996)*

[...]

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>.

O direito das pessoas jovens e adultas ao ensino foi reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB), na qual foi inscrito como modalidade da educação básica, apropriada às necessidades e condições peculiares desse grupo.

---

5 Em sua versão original, o artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição também estabelecia que, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, os governos e a sociedade organizada deveriam mobilizar-se para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, aplicando não menos que 50% dos recursos vinculados à educação para esse fim. Esse artigo foi modificado, em 1996, pela Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do ensino fundamental (Fundef).

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL  
Nº 9.394, DE 1996

TÍTULO III  
DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DO DEVER DE  
EDUCAR

Art. 4º O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

[...]

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

[...]

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II – fazer-lhes a chamada pública;

[...]

TÍTULO V  
DOS NÍVEIS E DAS MODALIDADES DE  
EDUCAÇÃO E ENSINO

[...]

CAPÍTULO II  
Da Educação Básica

[...]

Seção V  
Da Educação de Jovens e Adultos

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I – no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II – no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

Uma das inovações introduzidas pela LDB foi reduzir a idade mínima para conclusão dos exames supletivos de ensino fundamental e médio para 15 e 18 anos (antes, as idades mínimas exigidas eram, respectivamente, 18 e 21 anos). Como a LDB não foi específica, coube ao Conselho Nacional de Educação (CNE) criar normas sobre a duração mínima dos cursos e a idade mínima de ingresso, bem como fixar Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos<sup>6</sup>.

Essas determinações legais implicaram grandes desafios às três esferas de governo, cujas políticas deveriam orientar-se pela Lei nº 10.172, de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE). A introdução do Plano inclui, entre as prioridades maiores, *a garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram*. Entre as 26 metas do PNE

---

6 As Diretrizes foram estabelecidas em 2000 no Parecer 11 da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, relatado pelo Prof. Carlos Roberto Jamil Cury (<[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb011\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb011_00.pdf)>, do qual derivou a Resolução CEB/CNE nº 1 <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>>. O Parecer CNE/CEB nº 36/2004 fixou a duração mínima dos cursos para jovens e adultos em 24 meses – para as séries finais do ensino fundamental – e 18 meses – para o ensino médio; a idade mínima para ingresso nesses cursos foi estabelecida em 15 e 18 anos, respectivamente.

referentes à educação de jovens e adultos, destacam-se: a oferta de séries iniciais do ensino fundamental para 50% das pessoas jovens e adultas que têm menos de quatro anos de estudos e a duplicação da capacidade de atendimento no ensino médio até 2006; a erradicação do analfabetismo e a oferta de séries finais do ensino fundamental para todos que têm menos de oito anos de estudos até 2011; a generalização da oferta de educação geral e profissional em presídios e estabelecimentos que atendem adolescentes que cometeram atos infracionais e cumprem medidas socioeducativas em regime fechado<sup>7</sup>.

Considerando que o Estado brasileiro é uma Federação constituída por entes autônomos, como responsabilidades tão amplas são distribuídas entre as esferas de governo? A Constituição e a LDB atribuem responsabilidades específicas à União, aos estados e aos municípios, determinando que cada instância organize o respectivo sistema de ensino em regime de colaboração com as demais, cooperando entre si para garantir o ensino obrigatório. A alfabetização e o ensino fundamental de jovens e adultos compõem esse campo de responsabilidades compartilhadas que exigem a colaboração dos municípios, estados e da União, cabendo ao governo federal as funções de coordenação das políticas nacionais, de articulação e apoio técnico e financeiro às demais instâncias.

**Para saber mais, consulte:**

CURY, C. R. J. *Parecer CNE/CEB 11/2000 que dispõe sobre as diretrizes curriculares para a educação de jovens e adultos*. Brasília: MEC, CNE, 2000. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb011\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb011_00.pdf)>.

---

7 A íntegra do PNE está disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>.

## 5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Ao longo da história brasileira, o governo federal foi a instância que concebeu, financiou e coordenou a maior parte das campanhas e programas da alfabetização dos jovens e adultos, para as quais muitas organizações sociais também contribuíram de modo significativo. Porém, o sistema de ensino básico brasileiro é descentralizado, e são os estados e municípios, que mantêm as redes escolares, capazes de acolher a maior parte dos estudantes jovens e adultos (inclusive aqueles oriundos dos programas de alfabetização organizados por iniciativa da sociedade civil), proporcionando-lhes a continuidade dos estudos e a consolidação das aprendizagens. Por isso, uma das características importantes das políticas públicas de educação de jovens e adultos é sua orientação em direção a uma maior centralização no âmbito federal ou a tendência à descentralização em direção aos governos estaduais e municipais. Outro aspecto relevante são os vínculos e a distribuição de responsabilidades entre os governos e as organizações sociais nesse campo educativo.

A história recente da alfabetização e educação de jovens e adultos no Brasil foi marcada pela redefinição do eixo centralização-descentralização das políticas educativas. Após a extinção do Mobral em 1985, o governo federal abandonou a provisão direta da alfabetização de jovens e adultos, assumindo funções subsidiárias de financiamento e apoio técnico aos estados, municípios e organizações sociais, por intermédio da Fundação Educar (1985-1990), do Programa Alfabetização Solidária (1998-2002) ou do Brasil Alfabetizado (2003-2007). Nesses contextos, as organizações da sociedade civil continuaram ocupando um lugar importante na promoção da alfabetização de jovens e adultos, mas foram os municípios que assumiram responsabilidades crescentes na oferta de oportunidades de escolarização para os jovens e adultos, superando os estados que, até a década de 1990, eram os principais mantenedores do ensino supletivo, conforme a denominação utilizada na época.

TABELA III

**Brasil: evolução da matrícula inicial em cursos presenciais de ensino fundamental de jovens e adultos por dependência administrativa – 2001/2006**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>%</b>	<b>Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Municipal</b>	<b>%</b>	<b>Particular</b>	<b>%</b>
2001	3.818.925	5.490	0	2.034.515	53	1.427.628	37	351.292	9
2002	2.905.592	2.779	0	1.124.711	39	1.674.998	57	103.104	3
2003	3.315.887	909	0	1.387.505	42	1.846.964	56	80.509	2
2004	3.419.675	381	0	1.354.808	39	1.987.723	58	76.736	2
2005	3.395.550	446	0	1.300.171	38	2.027.136	60	67.797	2
2006	3.516.225	389	0	1.380.949	39	2.080.798	59	54.089	1

Fonte: Censo Escolar. MEC. Inep.

A tendência à municipalização é particularmente nítida quando se analisam os dados do primeiro segmento do ensino fundamental – etapa de ensino em que os municípios responderam por 80% da matrícula de jovens e adultos em 2006. Em contrapartida, os estados ainda são os principais mantenedores das etapas mais avançadas da educação escolar de jovens e adultos, respondendo por 54% das matrículas no 2º segmento do ensino fundamental presencial e por 88,2% das matrículas no ensino médio em 2006. Os estados são também os principais executores do Brasil Alfabetizado, respondendo por 49% dos alfabetizando inscritos no Programa em 2006<sup>8</sup>.

Se a União recuou na oferta direta dos serviços educativos destinados aos jovens e adultos, o mesmo não pode ser dito sobre sua influência na configuração das políticas educacionais, que continuou intensa, seja pelas prerrogativas de estabelecimento de diretrizes curriculares e coordenação das políticas, seja pela capacidade de indução

8 Para interpretar esse dado é necessário considerar que alguns estados subscrevem os convênios “guarda-chuva” com o governo federal no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, coordenando as ações no âmbito da Unidade Federada, mas a execução das atividades de alfabetização é realizada pelos municípios.

proporcionada pelo exercício das funções supletiva e redistributiva, mediante a transferência de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados, municípios, organizações sociais e instituições de ensino superior. Assim, desde meados dos anos 1990, a União passou a influenciar as políticas e práticas de educação de jovens e adultos dos demais agentes por meio da difusão de propostas curriculares<sup>9</sup> e programas de formação de professores, distribuição e apoio à aquisição de livros didáticos, realização de exames<sup>10</sup>, bem como pelo co-financiamento de programas previamente modelados.

Para exercer a função de regulação das políticas, a partir de 2004 o Ministério da Educação (MEC) reuniu a gestão dos programas de apoio à alfabetização e ensino fundamental de jovens e adultos em uma nova Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), e instituiu uma Comissão Nacional para consulta aos municípios, estados e organizações da sociedade civil<sup>11</sup>. Essas medidas conferiram maior coerência e eficácia às iniciativas do MEC

---

9 O MEC dissemina, desde 1996, a *Proposta Curricular para o 1º Segmento do ensino fundamental de Jovens e Adultos* e, a partir de 2002, a *Proposta Curricular para o 2º Segmento do ensino fundamental*, ambas disponíveis em: <<http://portal.mec.gov.br/secad/>>.

10 A partir de 2002, o governo federal criou o Exame Nacional de Certificação de Competências (Enceja), por meio do qual pode, mediante convênio com estados e municípios, substituí-los na realização de exames supletivos <<http://www.inep.gov.br/basica/enceja/>>.

11 Criada pelo Decreto Presidencial nº 4.834/2003 para tratar exclusivamente da alfabetização de jovens e adultos, a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja) teve seu âmbito e composição ampliados pelo Decreto nº 5.475, de junho 2004, reafirmados pelo Decreto nº 6.093, de abril de 2007. Sua composição recente foi estabelecida pela Portaria nº 602, de março de 2006 (<http://www.forumeja.org.br/cnaeja/>). É formada por 17 membros, sendo quatro representantes dos governos federal (Secad e SEB/MEC), estaduais (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e municipais (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação); um representante da UNESCO e um das instituições de ensino superior; e dez representantes da sociedade civil (fóruns de EJA, movimentos de alfabetização, trabalhadores da educação, movimentos sociais do campo, de indígenas, afrodescendentes e juvenis, bem como organizações não governamentais dedicadas a questões da educação e do meio ambiente).

para essa etapa de ensino, mas não foram suficientes para superar as dificuldades de coordenação interministerial dos programas de educação de jovens e adultos, dispersos em distintos órgãos do governo federal, como veremos a seguir.

## 5.1 POLÍTICAS E PROGRAMAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

No centro da atual política educacional do governo federal encontra-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), formado por um conjunto heterogêneo de medidas que visam reverter o baixo desempenho do sistema de ensino básico diagnosticado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb), que combina informações sobre o fluxo e rendimento escolar com a proficiência demonstrada nos exames nacionais padronizados. Estados e municípios com Ideb baixo podem receber apoio técnico e financeiro da União mediante adesão ao Compromisso Todos pela Educação – um conjunto de 28 diretrizes de melhoria da qualidade a serem alcançadas até 2022, previstas no Decreto nº 6.094/2007. O PDE não prevê novas medidas para a educação de jovens e adultos, incorporando ações já em curso, destinadas à alfabetização, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado e do Concurso Literatura para Todos<sup>12</sup>, inovando apenas na criação de selos para certificação de municípios que alfabetizem 96% da população ou reduzam as taxas de analfabetismo à metade até 2010.

Os programas federais, de apoio aos estados e municípios, visando à promoção da alfabetização e de educação básica de jovens e adultos em curso em 2007, estavam alocados em diferentes ministérios e secretarias.

---

12 A Secad estimula a elaboração de literatura para leitores jovens e adultos iniciantes, mediante a realização, a partir de 2006, de edições anuais do Concurso *Literatura para Todos*, cujas obras premiadas têm ampla distribuição (mais informações em: <<http://portal.mec.gov.br/secad/>>).

• A Diretoria de Educação de Jovens e Adultos (Deja) da Secad desenvolve dois programas de apoio técnico e financeiro da União aos estados, municípios e organizações sociais no campo da educação de jovens e adultos: o *Brasil Alfabetizado*, criado em 2003 e voltado à alfabetização, que será analisado em detalhe mais adiante; e o programa *Fazendo Escola*, de suplementação do orçamento de estados e municípios para a oferta de ensino fundamental, que teve início em 2001 com o nome *Recomeço – Supletivo de Qualidade*, e se encontra em fase de conclusão<sup>13</sup>. Complementarmente a esses programas, a Deja

TABELA IV

Brasil: Cobertura do Programa Fazendo Escola\* – 2001-2006

<b>Ano</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>Municípios</b>	<b>Investimento (R\$)</b>
2001	823.842	1.381	187.796.610,00
2002	1.226.626	1.772	306.656.500,00
2003	1.549.004	2.015	387.251.000,00
2004	1.920.988	2.292	420.000.000,00
2005	3.342.531	3.380	460.000.000,00
2006	3.327.307	4.305	412.200.000,00

\*Em 2001 e 2002, denominado Recomeço.

Fonte: MEC. Fnde.

13 O Programa *Recomeço – Supletivo de Qualidade* foi criado pelo MEC em 2001 para apoiar os municípios e estados com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em especial do Norte e Nordeste do país, a prover ensino fundamental de jovens e adultos, assegurando a continuidade de estudos aos egressos do Programa Alfabetização Solidária. Suplementava o orçamento desses estados e municípios com verbas na proporção de R\$ 230,00 por aluno/ano, permitindo aplicação na contratação temporária e remuneração de pessoal docente, na formação continuada de professores, na aquisição e reprodução de materiais didáticos e pedagógicos e, ainda, em um programa suplementar de alimentação destinado a esses alunos. A partir de 2003, recebeu a denominação *Fazendo Escola* e foi progressivamente estendido a todas as regiões do país, com valores *per capita* diferenciados em uma escala proporcional ao déficit educativo da localidade. Em 2007 foi suspenso, pois as ações que lhe correspondiam passaram a ser financiadas com recursos do Fundeb.

elabora e distribui materiais didático-pedagógicos<sup>14</sup>, assim como promove concursos e distribui obras literárias para pessoas jovens e adultas recém-alfabetizadas.

- A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC também desenvolve, desde 2005, dois programas. *Escola de Fábrica* consiste no aporte de recursos do governo federal para abertura de salas de aula em empresas e se destina à capacitação profissional de jovens de 16 a 24 anos, que não concluíram o ensino básico, provenientes de famílias de escassos recursos. O *Programa de Integração da Educação Profissional ao ensino médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos* (Proeja) – consiste na reserva de um percentual mínimo de vagas para jovens e adultos na rede federal de educação profissional e tecnológica, e na oferta para esse público de ensino fundamental e médio articulados à formação profissional básica ou técnica, com metodologias e currículos apropriados<sup>15</sup>. Com um investimento de R\$ 22,2 milhões entre 2005 e 2006, o Proeja registrou cerca de sete mil matrículas no biênio 2006-2007.

- A Secretaria Nacional de Juventude, vinculada diretamente à Presidência da República, instituiu em 2005 o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens* (ProJovem), destinado à elevação de escolaridade;

---

14 Durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Secretaria de Educação Básica do MEC encomendou à organização não governamental *Ação Educativa* a coleção didática *Viver, Aprender*, destinada ao ciclo inicial do ensino fundamental, com originais distribuídos gratuitamente e impressão apoiada pelo FNDE; em 2002, equipes contratadas pelo MEC elaboraram também materiais didáticos para a preparação dos jovens e adultos ao Enceja. Durante os governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, uma equipe pluri-institucional, liderada pela Unirtrabalho, preparou para a Secad uma nova coleção didática para o ensino fundamental, composta por 27 *Cadernos de EJA*, disponível para *download* no portal <http://www.eja.org.br/>, ou em versões impressa e magnética. Em 2007 ocorreu a seleção do *Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA*, cuja distribuição terá início em 2008. Sobre esse tema, consultar o 6º Desafio no Capítulo III, p. 93-103.

15 O Proeja foi instituído pelo Decreto nº 5.840, de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm)>.

qualificação profissional; inclusão digital e ação comunitária de jovens entre 18 e 24 anos, sem vínculo empregatício formal, que não concluíram o ensino fundamental, inclusive as pessoas com necessidades educativas especiais. O programa desenvolve-se nas capitais e demais cidades das regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes, mediante convênios com as administrações públicas dos entes federados, e concede aos estudantes auxílio mensal de R\$ 100,00. O Projovem adota, em caráter experimental, um modelo pedagógico integral e acelerado<sup>16</sup>. No ano de 2006, recebeu 124.365 matrículas nas 27 unidades da federação.

•O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), implementa desde 1998 o *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)*, com a missão de ampliar os níveis de escolarização dos trabalhadores rurais assentados, mediante formação de educadores e promoção de cursos de educação básica de jovens e adultos (alfabetização, ensino fundamental e médio), técnicos profissionalizantes de nível médio e diferentes cursos superiores e de especialização. No caso da alfabetização e do ensino fundamental, o programa acolhe também os trabalhadores rurais acampados cadastrados pelo Incra. O programa é operacionalizado por convênios que regem o financiamento do Incra a instituições de ensino superior que atuam em parceria com os movimentos sociais do campo. Ao longo dos últimos cinco anos, o Pronera fixou metas de alfabetização e escolarização de jovens e adultos superiores a 56 mil pessoas ao ano, a ampla maioria das quais assentadas no Nordeste e Norte do país.

---

<sup>16</sup> O Projeto Pedagógico do Projovem prevê uma carga horária de 1.600 horas (75% das quais presenciais e 25% não presenciais), desenvolvida em 12 meses, subdividida em quatro unidades trimestrais, e adota o regime de progressão continuada.

TABELA V

**Alfabetização e ensino fundamental de jovens e adultos:  
evolução das metas de atendimento do Pronera – 2003-2006**

<b>Ano</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>
2003	59.315	20.255	29.680	3.700	3.080	2.600
2004	53.174	12.186	25.442	9.786	3.400	2.360
2005	64.343	15.166	35.773	4.488	6.176	2.740
2006	48.694	13.770	25.086	1.302	6.256	2.280
Acumulado	225.526	61.377	115.981	19.276	18.912	9.980
%	100	27,2%	51,4%	8,5%	8,4%	4,4%

Fonte: INCRA. PRONERA.

### **Endereços úteis**

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade –  
Secad

Esplanada dos Ministérios Bloco L Edifício Sede 7º Andar

CEP: 70047-900 Brasília – DF

Telefone: (61) 2104 9400

Site: <http://portal.mec.gov.br/secad>

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec

Esplanada dos Ministérios Bloco L Sala 400 Edifício Sede

CEP: 70047-900 Brasília – DF

Telefones: (61)2104-8550(Proeja), 2104-8429(Escola de Fábrica)

Site: <http://www.mec.gov.br/setec>

Secretaria Nacional de Juventude  
Coordenação Nacional do Projovem  
SCES – Centro Cultural Banco do Brasil  
Trecho 2 Conj. 22 Ed. Tancredo Neves 1º andar Área A  
CEP: 70200-020 Brasília – DF  
Telefones: 0800 722 7777 ou (61)3411-3550 / 3411-3552  
3411-3571  
E-mail: [projovem@planalto.gov.br](mailto:projovem@planalto.gov.br)  
Site: <http://www.projovem.gov.br/>

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária  
SBN Quadra 1 Sala 1.424 Edifício Palácio do Desenvolvimento  
14º andar  
CEP: 70.057-900 Brasília – DF  
Telefones: (61)3411-7392 ou 3411-7276  
Site: <http://www.incra.gov.br/>

## 5.2. O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

A amplitude e o impacto das políticas públicas de alfabetização e educação escolar de jovens e adultos são fortemente condicionados pelo financiamento atribuído a esse ensino. A oferta reduzida e a precária qualidade da educação de jovens e adultos no Brasil podem ser explicadas, em grande medida, pelo fato de que em nenhum momento da história da educação brasileira a modalidade recebeu aporte financeiro significativo, embora em alguns períodos as políticas para o setor tenham se beneficiado de recursos vinculados ou

fonte própria de financiamento<sup>17</sup>. No triênio 1994-1996, por exemplo, o gasto das três esferas de governo com o ensino de jovens e adultos oscilou entre 0,3% e 0,5% da despesa total com educação, cabendo aos estados o maior aporte de recursos. Passada uma década, constata-se que em 2006 apenas 1,3% do gasto realizado pelos estados em educação foram dedicados ao ensino de jovens e adultos, o que traduz a posição marginal da modalidade na agenda governamental.

Na história recente, em que a prioridade da política educacional foi universalizar o acesso à escola na infância e adolescência, a escassez de recursos financeiros representou um claro limite para que os poderes públicos cumprissem seus compromissos na garantia do direito dos jovens e adultos à educação.

Em 1996, o veto presidencial à Lei nº 9.424, que regulamentou o Fundo de Desenvolvimento do ensino fundamental e Valorização do Magistério, impediu que as matrículas no ensino presencial dos jovens e adultos fossem contabilizadas nos cálculos do Fundef, o que desestimulou a expansão dessa modalidade educativa.

Dez anos depois, a festejada inclusão do ensino de jovens e adultos no sistema de financiamento público, por meio da Emenda Constitucional nº 53 – que instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – e da Lei nº 11.494/2007 – que o regulamentou –, ocorre em condições desvantajosas, pois os gastos com a modalidade não podem exceder a 15% do Fundo e o fator de ponderação que lhe foi atribuído (0,7) não permite cobrir as despesas totais com a manutenção e desenvolvimento de um ensino de qualidade, mecanismo que tende a inibir a expansão das matrículas.

---

17 Criado em 1942, o Fundo Nacional do Ensino Primário foi regulamentado em 1945, prevendo que 25% das transferências realizadas pela União aos Estados fossem aplicadas no ensino de jovens e adultos, o que proporcionou a base financeira das campanhas de alfabetização dos anos 50. Décadas depois, a extraordinária difusão do Movimento Brasileiro de Alfabetização no território nacional foi possível graças a incentivo fiscal, que permitia às pessoas jurídicas deduzir do Imposto de Renda doações feitas ao órgão.

É nesse cenário de escassez de recursos para o financiamento da educação de jovens e adultos que a suplementação da União aos estados e municípios, em programas especiais dos diversos ministérios (mencionados no tópico anterior), adquire especial relevância, mesmo quando os montantes transferidos são de pequeno porte.

Esse é o contexto, também, que impulsiona as três esferas de governo a adotar estratégias de parceria, que atraem a colaboração de organizações da sociedade civil para os programas de alfabetização e escolarização de jovens e adultos.

### 5.3 RESPONSABILIDADE PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Embora configurem âmbito de responsabilidade pública, do qual não podem furtar-se os governos, a alfabetização e a educação básica de jovens e adultos são territórios que atraem a participação da sociedade organizada em quase todo o mundo. No caso brasileiro, muitas iniciativas de alfabetização e escolarização de jovens e adultos resultam da auto-organização das comunidades para satisfazer necessidades formativas que os serviços governamentais não contemplam ou o fazem de modo insatisfatório, devido ao viés escolarizado, homogêneo e pouco flexível, aos quais muitos grupos populares têm dificuldade de se adaptar, preferindo os processos formativos conduzidos por seus próprios membros. Trata-se de um campo sensível às ações de educação popular dos movimentos sociais e organizações políticas, pois a leitura, a escrita e o cálculo são habilidades necessárias aos processos de conscientização, mobilização, organização e participação cidadã. É um terreno de interesse, também, das organizações empresariais e dos sindicatos, à medida que constitui a base da qualificação profissional dos trabalhadores.

Na história recente, em que as funções do Estado vêm sendo redefinidas e restringidas, os governos têm buscado ativamente a colaboração dos movimentos e organizações sociais para o desenvolvimento

de políticas públicas, como as de formação dos jovens e adultos. As parcerias configuram uma estratégia duplamente conveniente ao poder público, pois atende às demandas de participação dos movimentos e organizações sociais, ao mesmo tempo que permite desonerar a máquina pública de encargos permanentes, como a contratação de pessoal docente. Entre os riscos da difusão da estratégia de parcerias estão a desresponsabilização do poder público e a oferta de ensino em condições físicas precárias, por educadores que nem sempre possuem formação adequada. Boa parte dos programas de alfabetização que são analisados neste livro está sujeita a essa polêmica, visto que envolve parcerias na execução direta das atividades educativas.

No entanto, a participação dos movimentos e das organizações sociais na alfabetização e educação básica de jovens e adultos pode ser de outra natureza, incidindo na conscientização, mobilização e organização da sociedade, ou na concepção, monitoramento e avaliação dos programas e políticas governamentais.

**Para saber mais, consulte:**

ARROYO, M. G. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, L. J. G.; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. *Diálogos na educação de jovens e adultos*. Belo Horizonte: Autêntica. 2005. p. 19-50.

DI PIERRO, M. C. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, Especial, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>.

## 6. ALICERCES E HORIZONTES

O cenário delineado nas páginas anteriores exhibe o enorme desafio de assegurar aos milhões de brasileiros jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade o direito à alfabetização, portal de acesso à educação de qualidade ao longo da vida. Aponta também as dificuldades de fazê-lo com meios escassos em situações de pobreza e desigualdade, quando há outras urgências a atender, como a educação das novas gerações. Mas o contexto indica, também, que alicerces foram construídos como a base jurídica de reconhecimento dos direitos educativos e de responsabilização do poder público na provisão gratuita de oportunidades educacionais de qualidade para todos. Entre os pilares que sustentam as políticas de educação de jovens e adultos no país estão, de um lado, os sistemas públicos descentralizados de ensino e, de outro, as organizações e redes da sociedade civil dedicadas à temática. Entre erros e acertos, as experiências do passado deixaram aprendizagens que as políticas educacionais do presente devem incorporar. As iniciativas internacionais podem ir além da retórica das reuniões e documentos, propiciando o intercâmbio de experiências e a articulação de redes de cooperação. É com essa “colheita” nos braços que podemos mirar o horizonte e planejar os próximos passos na busca de uma educação de qualidade para todos.

## PARA QUEM SE DESTINAM OS PROGRAMAS DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS?

No Brasil, são milhões de jovens e adultos que não puderam se escolarizar durante a infância e adolescência. Os números do analfabetismo nos oferecem não só a dimensão do desafio educacional brasileiro. Quando observados de modo estratificado, podem informar como esse desafio se configura em cada região, município, grupo social, comunidade e nos diferentes segmentos da população. Conhecer quem são estas pessoas, onde estão, como vivem, o que sabem, que sentido conferem à leitura e à escrita, o que querem aprender é condição para delinear programas compatíveis e viáveis a quem essa educação é de direito.

Os programas de alfabetização de jovens e adultos, sua organização e funcionamento, seus conteúdos e abordagens metodológicas devem estar ancorados nas necessidades dos sujeitos que dela tomam parte. Apesar de não terem domínio da leitura e da escrita, jovens e adultos não alfabetizados vivem num mundo regulado pela linguagem escrita e, para lidar com variadas situações em que essa linguagem está presente em seu dia-a-dia, criam formas alternativas. Diferenciam-se, tanto no que diz respeito aos ciclos de vida (juventude, maturidade, velhice), às identidades (de gênero, de geração, étnica, cultural), às suas disposições e necessidades de aprendizagem, como em relação às representações sobre o ler e escrever, os conhecimentos e as habilidades desenvolvidos ao longo de suas vidas. Em suas vivências, construíram bagagens culturais diversas, ocuparam papéis sociais distintos e participaram de práticas sociais as mais diversas, o que influencia no modo como se engajam na alfabetização.

Nessa perspectiva, um passo fundamental é realizar um levantamento para saber quem são, onde estão e como vivem os jovens e adultos não alfabetizados ou pouco escolarizados, se gostariam de iniciar e retomar seus estudos e quais as condições necessárias para isso. Ao fazê-lo, os poderes públicos cumprem também com a obrigação legal de recensear os jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino fundamental.

Além de consultar as estatísticas oficiais<sup>18</sup> e os cadastros dos programas de saúde e assistência social, há diversas outras maneiras de obter essas informações. A cidade de Santos (SP) realizou, com apoio de uma universidade pública, um censo escolar de casa em casa, do qual participaram todos os professores do município. Mais recentemente, Cuiabá (MT) contou com o apoio da Justiça Eleitoral para cadastrar as pessoas analfabetas ou com baixa escolaridade que compareceram ao plebiscito sobre o desarmamento. Em algumas regiões do México, as autoridades recolhem informações sobre a escolaridade dos membros das famílias durante a matrícula de seus filhos na educação infantil e no ensino básico, oferecendo aos jovens e adultos alternativas de estudo no próprio centro escolar, em horários compatíveis com suas disponibilidades.

De outro lado, para evitar superposição de iniciativas, é preciso identificar as ofertas de alfabetização e educação de jovens e adultos já existentes na localidade e saber como elas funcionam. Com esses dados, é possível realizar um planejamento integrado e organizar estratégias para chegar até as pessoas, conhecer sua realidade e oferecer alternativas para que se engajem na alfabetização e para que possam dar continuidade aos estudos.

---

18 Os dados do analfabetismo em cada um dos municípios brasileiros podem ser encontrados no sítio do MEC <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8866&Itemid=&sistemas=1](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8866&Itemid=&sistemas=1)>. Outros dados podem ser encontrados no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística <<http://www.ibge.gov.br>>.